

USA's doktrin: Liberalisme via engagement?

*Mads Dagnis Jensen &
Tonny Brems Knudsen*

Folkelige krav om demokratiske forandringer for-
tjener ifølge den amerikanske præsident altid
støtte fra USA; men støtten vil variere fra situation
til situation afhængig af, om der kan opnås enig-
hed internationalt

Det arabiske forår udgør en kolossal udfordring for amerikansk udenrigspolitik. De fleste iagttagere mener, at præsident Barack Obama ikke har leveret et passende svar på denne udfordring. Tilbage i marts 2011 blev præsident Obama beskyldt for at mangle en doktrin for magtanvendelse i Libyen. Senere har kritikere beklaget sig over, at præsident Obamas generelle udenrigspolitik i forhold til opstandene i den arabiske verden er for uklar og derfor kun kan karakteriseres som 'en halv doktrin', sådan som man kunne læse det i *New York Times* den 21. maj 2011. Samtidig bliver præsidenten kritiseret for at binde sig til idealistiske principper, som igen og igen vil sætte ham på prøve i den

kommende tid. Men har iagttagerne ret i deres kritik? Kun delvist. Kigger man på Obamas omdiskuterede tale om Libyen, som han holdt den 27. marts og Mellemøsten-talen fra den 19. maj i år, skitserer han en pragmatisk tilgang, hvor USA vil undersøge hver enkel situation individuelt, men ud fra en overordnet strategi.

Nærmere bestemt skal Obamas politik siden begyndelsen af det arabiske forår ses som et forsøg på at finde en gylden middelvej mellem, hvad Georg Sørensen har kaldt *liberalisme via tvang* (liberalism of imposition) og *liberalisme via tilbageholdenhed* (liberalism of restraint). Mellempositionen er et forsøg på at undgå tidligere amerikanske administratio-

ners udenrigspolitiske fejltagelser.

Liberalisme via tvang var, hvad præsident George Bush junior forsøgte med krigen i Irak og Afghanistan efter 11. september. Det førte umiddelbart til høje omkostninger og skuffende resultater. Efter Obama overtog magten i Det Hvide Hus valgte han at skifte strategi til *liberalisme via tilbageholdenhed*. Strategien indebærer, at USA bør være i stand til at samarbejde med alle, hvilket blandt andet fremgik af Obamas Kairo-tale fra 2009. Denne strategi blev anvendt i de første måneder af det arabiske forår. Her støttede USA krav om demokratiske reformer, men ikke at de autoritære regimer skulle afvikles. Denne forsigtige strategi holdt dog ikke ret længe: Den amerikanske of-fentlighed kunne ikke holde til at se unge demonstranter blive slået af de autoritære regimer.

Derfor skiftede Obama til en ny strategi, der blandt andet bygger på diplomatisk pres og indirekte magtanvendelse. Strategien viste sig særlig nyttig til at undgå blodsudgydelser og bane vejen for forandringer i Egypten. Den indirekte magt blev udøvet ved at støtte ændringer af regimet indefra igennem påvirkning af det egyptiske militærkorps, som USA har tætte forbindelser til. Vi kalder denne *via media* position '*liberalisme via engagement*'.

Under de specifikke omstændigheder i Tunesien og særligt i Egypten undgik USA med denne strategi at falde i de klassiske udenrigspolitiske

fælder. USA blev ikke klandret for at være en interventionistisk supermagt, der udøver værdisuperiorisme, som præsident Bush junior fik skudt i skoene, da han valgte *liberalisme via tvang*. Samtidigt undgik man at falde i den anden fælde; den som præsident Clinton havnede i, da han benyttede *liberalisme via tilbageholdenhed* i de første år af sin præsidentperiode. Her blev USA beskyldt for ikke at gribe ind, da det virkelig gjaldt i ex-Jugoslavien og Rwanda. Det kostede troværdighed på den globale scene.

I sin tale den 19. maj 2011 sidestillede Obama stabilitet i Mellemøsten og Nordafrika med støtte til selvbestemmelse for befolkningerne i regionen. Folkelige krav om demokratiske forandringer fortjener ifølge præsidenten altid støtte fra USA.

Det er *liberalisme via engagement* i dens grundessens. Men støtten vil variere fra situation til situation afhængigt af, om der kan opnås enighed internationalt. Som eksempler på denne differentierede strategi kan nævnes økonomisk bistand til lande, der er på rette spor som Egypten og Tunesien; kritisk dialog med partnere som fx Bahrain; isolation af undertrykkende regimer som Syrien; og humanitær intervention i lande med overgreb og truende massakrer såsom Libyen. Denne differentierede og pragmatiske tilgang bygger på principper, der kombinerer USA's langsigtede sikkerhedspolitiske interesser i stabilitet med landets forpligtelse til at vise moralsk

lederskab i verden. Men politisk engagement i den brede udenrigspolitik er én ting. Principper for anvendelse af magt en helt anden. Magtanvendelse var den ultimative reaktion på forbrydelserne i Libyen, og muligheden for brug af magt er afgørende for enhver amerikansk administration. Så hvad er Obamas forslag til en doktrin for magtanvendelse, som kan undslippe de faldgrupper, der er forbundet med *liberalisme via tvang* og *liberalisme via tilbageholdenhed*?

At dømme ud fra Libyen-talen fra 27. marts 2011 og Mellemøsten-talen fra 19. maj 2011, har præsident Obama lagt sig fast på følgende syv principper.

Obamas syv principper

For det første skal militære operationer være den sidste udvej, efter at diplomatiske og politiske muligheder er udtømte. I Libyen frelste den humanitære intervention fra luften efter alt at dømme Benghazi og andre byer fra massakrer og forbrydelser mod menneskeheden. Her var anvendelse af militære operationer vitterlig *den* sidste udvej.

For det andet skal der være et internationalt mandat, når USA anvender magt med 'fællesskabets interesse' for øje. I praksis betyder det et mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Hermed sikres legalitet og dermed også legitimitet. Det gør det svært for skeptiske stormagter som Kina og Rusland at hævde, at USA og Ve-

sten træder uden for rammerne af international ret og gennemtrumfer egne værdier og interesser. USA blev kritiseret for manglende mandat i forbindelse med invasionen i Irak i 2003. Det er noget den nuværende administration vil gøre meget for at undgå. Det har vi bl.a. set i forbindelse med Libyen, hvor FN's Sikkerhedsråds tilladelse til magtanvendelse (resolution 1973) var en forudsætning for amerikansk engagement. Ulempen er selvfølgelig, at et eller flere vedholdende veto(er) i Sikkerhedsrådet kan tvinge USA til uønsket tilbageholdenhed. Det har været problemet i Syrien.

For det tredje skal det være med regional støtte, hvis USA skal engagere sig i regionale konflikter. Det betyder politiske og måske endda militære partnerskaber med organisationer som Den Afrikanske Union, Den Arabiske Liga og ECOWAS (det Økonomiske Fællesskab af Vestafrikanske Stater). Regionalt ejerskab er, hvad den tredje verden og de stadig mere betydningsfulde stormagter som Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika og Rusland har opfordret til siden begyndelsen af 1990'erne. Og regionalt ejerskab er et effektivt forsvaret mod anklager om ulovlig magtanvendelse og imperialismen. Da Den Arabiske Liga opfordrede FN til at støtte en humanitær intervention i Libyen, var det praktisk talt umuligt for suverænitets-høgene Kina og Rusland at modsætte sig et sådant skridt i FN's Sikkerhedsråd. Der var

tale om et diplomatisk mesterstykke af Frankrig, Storbritannien og USA og et skridt, der banede vejen for et liberalt engagement.

For det fjerde skal der være en rimelig chance for at gøre en forskel. Obama var meget klar på dette punkt i sin tale om Libyen. I Libyen var der en rimelig chance for at redde Benghazi fra en massakre, der kunne være endt lige så galt som den i Srebrenica i 1995. Desuden mente Obama, at en begrænset humanitær intervention kunne gøre forskellen mellem fremdrift eller tilbageslag i Tunesien og Egypten og mere generelt i forhold til hele den demokratiske opvågningen i den arabiske verden.

Intervention skal med andre ord have en fair chance for at gøre mere gavn end skade. Det betyder, at USA og dets allierede skal have de fornødne ressourcer til at kunne gennemføre missionen med succes inden for en overskuelig tidsramme. Ellers taler vi om endeløs krig snare end om at afslutte krigen. Desuden betyder det, at de politiske og menneskelige resultater, der kan opnås, skal være betydelige for at retfærdiggøre de uundgåelige omkostninger ved militær intervention. Med andre ord bygger *liberalisme via engagement* på et forsigtigheds- og proportionalitetsprincip.

For det femte skal USA have en troværdig exit-strategi, som fx overdragelse af ansvaret til FN, NATO eller regionale organisationer for at undgå fastlåsnings og anklager om

imperialisme. Men overdragelse af ansvar er ikke det samme som 'mission completed'. Det ses med al tydelighed i Libyen, hvor overdragelsen til NATO blev fulgt af umiddelbare militære fremskridt for Gaddafi og derefter langvarig politisk dødvande.

For det sjette skal besættelse og forfatningsmæssigt diktat undgås. Landene skal i så høj grad som muligt selv styre transitionen til demokrati og indføre en forfatning, som passer til dem. Imidlertid kan økonomiske incitamenter anvendes i form af bistand og gunstige handelsaftaler til at støtte overgangen til et liberalt demokrati. Det er en af lærerne fra krigene i Irak og Afghanistan.

For det syvende skal interventionen gennemføres kollektivt. Det betyder, at der skal være en byrdedeling, som præsident Obama har krævet i forhold til Libyen. Men byrdedeling må aldrig blive en erstatning for lederskab. Og der har været for lidt lederskab i Libyen, siden NATO overtog, og USA og Frankrig tog et skridt tilbage. Med andre ord er der en fare for, at *liberalisme via engagement* forvandler sig til *liberalisme via tilbageholdenhed*, hvis der ikke er tilstrækkelig med lederskab.

I modsætning til hvad mange iagttagere hævder, viser de syv principper, som kan identificeres i Obamas Libyen- og Mellemøsten-taler, at præsidenten har en god idé om, hvornår og hvordan han vil overveje at bruge magt. Men kritikerne har ret i, at implementeringen af doktrinen

endnu ikke har været klar og principiel nok hverken i Libyen eller Syrien. En supermagt som USA skal have en fast og forudsigelig hånd, når det kommer til udenrigspolitik. Med hensyn til Libyen vil Gaddafi næppe opgive magten medmindre det politiske pres også understøttes af et stærkt militært pres. Her er der behov for, at USA udviser lederskab.

Dilemmaet Syrien

Hvad angår Syrien, er præsident Obama tilbage i det gamle dilemma mellem tvang og tilbageholdenhed. Det er usandsynligt, at de vestlige magter vil gennemføre en ny humanitær intervention, samtidigt med at de er engageret i Libyen. Det er også usandsynligt, at medlemmerne af FN's Sikkerhedsråd kan blive enige om at bakke op om en intervention – medmindre en omfattende massakre, som den i Hama i 1982, er nært forestående eller en realitet.

USA og resten af den vestlige verden har dog andre muligheder for engagement. Anvendelsen af militær magt bør ikke være kategorisk udelukket. Det vil være at give præsident Assad *carte blanche* til at fortsætte den brutale fremfærd. Et logisk skridt kunne desuden være at benytte samme arsenal af sanktioner, som FN's Sikkerhedsråd autoriserede i resolution 1970 vedrørende Libyen, før det endte med militær intervention, nemlig: våbenembargo, begrænsninger af bevægelser for regimets top; indefrys-

ning af styrets midler på udenlandske konti og henvisning af forbrydelser mod menneskeheden til Den Internationale Straffedomstol i Haag.

I sin Mellemøsten-tale den 19. maj 2011 pegede Obama på total international isolation af Syrien som en mulighed. Men dette skridt er udeblevet trods fortsat voldsom brutalitet over for den syriske befolkning. Situationen i Syrien understreger med al tydelighed, at *liberalisme via engagement* ikke er en problemfri doktrin. Manglende vilje og enighed kan reducere strategien til defensiv realpolitik eller pragmatisme.

Imidlertid er det for let for iagttagere at pege på de dilemmaer og faldgruber, der er forbundet med *liberalisme via engagement*. Enhver amerikansk præsident, der undlader at forfølge den unikke historiske mulighed for langsigtede ændringer i Mellemøsten og Nordafrika, som det arabiske forår repræsenterer, fortjener en langt hårdere kritik end den, der fejler i forsøget på at gennemføre en sådan doktrin.

Artiklen er afsluttet den 27. juni 2011.

Mads Dagnis Jensen er ph.d.-stipendiat ved det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze.

Tonny Brems Knudsen er lektor i international politik ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Litteraturlisten fås ved henvendelse til brita@udenrigs.dk